

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.811 du 30 octobre 2020

A. 225.965/VIII-10.916

En cause : **NYSSSEN** Olivier,
ayant élu domicile à
la centrale générale des services publics,
en abrégé C.G.S.P.,
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 août 2018, Olivier Nyssen demande l'annulation de la « décision du Gouvernement wallon du 24 mai 2018 consistant à fixer un mécanisme de prime régionale à destination des pouvoirs locaux, visant à les soutenir dans la mise en place et/ou le développement d'un régime de pension complémentaire pour les agents contractuels, selon les modalités transcrites dans la circulaire du 29 juin 2018 de la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, de la Région wallonne, et partant, l'annulation de cette circulaire ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2020.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Monique Detry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Dans le cadre du processus de réforme des régimes de pensions initié sous la législature 2014-2019, a été adoptée la loi du 30 mars 2018 'relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales'.

2. Publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 2018, cette loi s'applique à tous les régimes de pensions du secteur public, entendus comme étant les « régimes visés à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires » (art. 2, 1^o). Les pensions du personnel des provinces et des communes ressortissent, dès lors, également à son champ d'application.

3. Elle « vise, tout d'abord, à mettre fin à une jurisprudence administrative qui consiste à, sous certaines conditions, prendre en compte les

services prestés en tant que contractuels auprès d'un employeur public dans le calcul d'une pension du secteur public, pour autant que ces services soient suivis d'une nomination à titre définitif », et à faire en sorte que « [c]es services [soient] désormais pris en compte dans le régime de pension des travailleurs salariés » (*Doc. parl., Ch., 2017-2018, n° 54-2718/001, p. 3*).

Selon ses travaux préparatoires, « [l]e projet de loi prévoit, par ailleurs, un incitant visant à encourager les pouvoirs locaux à mettre en place ou développer un régime de pension complémentaire en faveur de leur personnel contractuel. L'incitant doit permettre aux pouvoirs locaux de déduire de leur facture de responsabilisation jusqu'à 50 % du coût exposé pour financer un régime de pension complémentaire. Le projet de loi vise également à apporter des adaptations à la réglementation des pensions complémentaires afin de mieux tenir compte des spécificités propres au secteur public notamment en matière de relations collectives et dès lors d'encourager les administrations publiques et les organismes publics à développer un régime de pension complémentaire pour leurs personnels contractuels. Il est par ailleurs prévu que les administrations publiques seront tenues progressivement de confier leurs pensions complémentaires à un organisme de pension » (*Doc. parl., Ch., 2017-2018, n° 54-2718/001, p. 3*).

4. Le 24 mai 2018, le Gouvernement wallon prend les décisions notifiées en ces termes :

- « 1. Le Gouvernement wallon prend acte de l'urgence, pour les pouvoirs locaux wallons en général et pour ceux responsabilisés en particulier, de mettre en place et/ou de développer un système de pension complémentaire pour leurs agents contractuels afin de pouvoir bénéficier de l'incitant tel que prévu par la nouvelle législation fédérale.
- 2. Il charge la Ministre des Pouvoirs locaux de la mise en œuvre du mécanisme d'une prime régionale fixée à maximum 198,71 €/ETP, pour les années budgétaires 2019 à 2021, à destination de tous les pouvoirs locaux afin d'inciter ces derniers à mettre en place et/ou développer un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels.
- 3. Le Gouvernement wallon décide d'octroyer maximum 13.460 milliers € par an en 2019, 2020 et 2021 du Fonds des provinces pour le financement complet du programme.
- 4. Il charge la Ministre des Pouvoirs locaux de l'exécution de la présente décision et de mobiliser les provinces, à travers la circulaire budgétaire 2019, à la prise de mesures en termes de dépenses ordinaires, afin de maintenir, à tout le moins, leur exercice propre du service ordinaire à l'équilibre ».

5. Le 29 juin 2018, la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne prend une circulaire relative à la « Prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de

pension pour les agents contractuels », dans laquelle elle précise les modalités de mise en œuvre du mécanisme de prime régionale décidé le 24 mai 2018, à l'attention de l'ensemble des pouvoirs subordonnés soumis à la tutelle de la Région wallonne.

6. Cette circulaire forme, avec la décision du 24 mai 2018, l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant expose qu'il est secrétaire général du secteur « ADMI » de la centrale générale des services publics (C.G.S.P.) et qu'à ce titre, il est appelé à exercer l'ensemble des prérogatives de l'organisation syndicale, définies par la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et son arrêt royal d'exécution du 28 septembre 1984. Il souligne que, parmi ces prérogatives, figure celle de pouvoir négocier préalablement, avec l'autorité administrative, toute réglementation de base ayant trait au statut administratif, au statut pécuniaire et au régime des pensions du personnel des administrations couvertes par le champ d'application de la loi. Il soutient, au travers du moyen unique, que l'acte attaqué constitue une réglementation de base en matière de pension, qui devait faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales, au sein de la sous-section « Région wallonne » de la section créée au sein du comité des services publics provinciaux et locaux, pour les membres du personnel visés à l'article 3, § 1^{er}, 3^o de l'arrêt royal du 28 septembre 1984, soit ce qui est communément appelé le « comité C wallon ». Cette négociation n'ayant pas eu lieu, il estime que son intérêt fonctionnel a été méconnu.

La partie adverse conteste que l'acte attaqué concerne une réglementation de base en matière de pension, au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974. Elle relève qu'elle ne dispose du reste d'aucune compétence pour adopter une telle réglementation et l'imposer aux pouvoirs locaux ou à leur personnel. Elle en déduit qu'il n'a donc pas été pris en violation des prérogatives du requérant et de son organisation syndicale, de sorte que le recours doit être déclaré irrecevable. Elle considère, toutefois, que l'exception est liée au fond.

IV.2. Appréciation

L'exception est liée au fond.

V. Moyen unique

V.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, c), de la loi du 19 décembre 1974, ainsi que du Titre III – « Les Comités de négociation » de l'arrêté royal du 28 septembre 1984. Il expose que la loi et l'arrêté visés au moyen, de même que celui du 29 août 1985 « déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 [...] » forment ce qu'il est convenu d'appeler le « statut syndical », lequel constitue le mode d'organisation des relations collectives dans la fonction publique. Il précise que l'article 2, § 1^{er}, de cette loi dispose que les réglementations de base dans les différentes matières qu'il vise ne peuvent être prises par les autorités administratives compétentes « sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet », que l'arrêté royal du 28 septembre 1984 crée lesdits comités et fixe les règles de négociation, tandis que l'article 5 de celui du 29 août 1985 définit les règles qui constituent les réglementations de base en matière de pension, soumises à la négociation préalable. Il relève, par ailleurs, que ce mode d'organisation des relations collectives consacrées par le « statut syndical » se heurte, dans la fonction publique locale, au principe de l'autonomie constitutive des autorités décentralisées découlant des articles 41 et 162 de la Constitution, ainsi qu'aux modalités d'organisation de cette autonomie fixée, en Wallonie, par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et qu'en vertu de ces dispositions, chaque autorité publique locale recrute son propre personnel et fixe en toute autonomie son statut, de même que les réglementations de base applicables à son personnel contractuel. Il indique que, dans le respect de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974, ces réglementations de base sont fixées moyennant négociation préalable, avec les organisations syndicales, au sein des comités particuliers de négociation créés dans chaque entité locale, conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984. Il souligne la situation particulière de la partie adverse, pouvoir de tutelle, qui n'a dans ce contexte pas de pouvoir d'injonction sur les autorités locales, mais uniquement un pouvoir d'incitation à leur égard, lequel a pu prendre la forme d'incitants financiers dans plusieurs circulaires telles que celle du 27 mai 1994 « relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale », celle du 2 avril 2009 et du 1^{er} avril 2014 « relatives à la convention sectorielle 2005-2006 et au Pacte pour une Fonction publique locale et provinciale solide et solidaire », celle du 10 février 2010 « relative aux congés et dispenses dans la Fonction publique locale et provinciale », ou encore celle du 19 avril 2013

« relative à la revalorisation de certains barèmes ». Il fait valoir que ces circulaires incitatives et transversales à l'ensemble des autorités locales et à leur personnel, ayant trait à une réglementation de base, au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974, doivent faire l'objet, en application de la loi et de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, d'une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives, au sein du comité de négociation compétent, à savoir le « comité C wallon », créé par l'article 17, § 2^{bis}, 2°, de cet arrêté royal. Il considère qu'en l'espèce, par leur objet, les mesures attaquées ressortissent à cette même catégorie des incitants financiers, que les autorités publiques y visées, potentielles bénéficiaires de la prime, relèvent toutes du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974, en vertu de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3° et 4°, de cette loi, ainsi que de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, et que les membres du personnel contractuel en question, bénéficiaires de la mesure incitative par le fait qu'ils contractent le cas échéant une assurance complémentaire, relèvent également du champ d'application de cette loi, conformément à son article 1^{er}, § 1^{er}, première phrase, ainsi qu'aux articles 1 et 3 dudit arrêté royal du 28 septembre 1984. Il souligne en outre que les conditions fixées pour l'obtention de la prime auront des conséquences directes sur les contrats passés avec les compagnies d'assurance et donc sur les conditions dans lesquelles les membres du personnel contractuel pourront obtenir leurs pensions complémentaires. Il se réfère, à cet égard, au montant plafonné de cette prime à 198,71 euros par travailleur (équivalent temps plein) qui affectera le budget alloué par l'autorité locale dans le paiement de la prime d'assurance, de même qu'à la condition selon laquelle « [l]e contrat de régime de pension complémentaire doit couvrir un taux minimum de 1 % de la masse totale en 2019, 2 % en 2020 et 3 % en 2021 ». Ce taux minimum lui paraît excessivement bas et influencera directement, selon lui, la fixation des règles relatives aux conditions d'ouverture du droit et au calcul de la pension lors de leur négociation au sein des comités particuliers de négociation, ce qui risque de conduire à la signature de contrats d'assurance qui n'offrent pas une pension complémentaire décente. Il en conclut que ces dispositions constituent des « réglementations de base ayant trait au régime des pensions », qui devaient dès lors faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales en vertu des dispositions invoquées au moyen.

En réplique, il soutient que si la partie adverse n'a pas le pouvoir de régler le régime des pensions du personnel des autorités locales et provinciales, elle n'a pas davantage le pouvoir de fixer le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de ces autorités décentralisées, soumises à son seul pouvoir de tutelle, et elle ne prétend pas clairement que l'incompétence pour adopter des réglementations en matière de pension, qu'elle soulève dans son chef, découlerait de la compétence de l'État fédéral, et non des Régions, pour légiférer en matière de

pensions. Il relève que la loi du 30 mars 2018 confère aux autorités locales et provinciales le pouvoir de souscrire à un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel, et que cette dévolution est contestable au regard du principe de l'autonomie communale et provinciale, ce qui serait soulevé dans le cadre de recours déposés devant la Cour constitutionnelle. Il estime, par ailleurs, que la circulaire attaquée n'a rien d'indicatif, comme le prétend la partie adverse, mais détermine les conditions auxquelles celle-ci subordonne l'octroi aux pouvoirs locaux d'une prime destinée à favoriser la fixation de semblables régimes de pension complémentaire en fixant le plafond d'intervention de la Région wallonne dans le coût des contrats d'assurance passés par les autorités pour leurs travailleurs, et le taux minimum de la masse financière que représente ce régime. Il considère que ces conditions revêtent un caractère réglementaire puisqu'elles sont fixées unilatéralement par une autorité administrative et définissent, sur des bases objectives, générales et impersonnelles, les conditions d'octroi par cette même autorité, d'un avantage aux autorités publiques concernées. Il en déduit que ces règles ont bien trait à une réglementation de base au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 et devaient donc faire l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales, au sein du comité de négociation compétent, à savoir la sous-section « Région wallonne » de la section créée pour tous les membres du personnel visés à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, du comité des services publics provinciaux et locaux, appelée aussi le « comité C wallon ». Il estime qu'en conclure autrement conduirait à vider de toute substance les règles fixées par la loi du 19 décembre 1974 et l'arrêté royal du 28 septembre 1984, en vue de promouvoir, pour ce qui concerne les pouvoirs locaux, un système de négociation de normes de portée générale et, en particulier, à priver de toute prérogative, le « comité C » et les sections et sous-sections qu'il comporte, dont ledit « comité C wallon ». Il rappelle que les autorités de tutelle n'ont d'autre pouvoir que d'inciter les autorités locales dans leurs prises de décision et que ces incitations de portée générale de l'autorité régionale prennent la plupart du temps, comme dans les exemples susmentionnés, la forme d'incitants financiers ou d'autres avantages accordées aux autorités locales. Il maintient, dès lors, que les dispositions litigieuses revêtent la forme de réglementations de base au sens précité et auraient donc dû être précédées de négociations syndicales.

Dans son dernier mémoire, il souligne que, dans la mesure où les régimes organisés par les compagnies d'assurance privées se fondent sur des systèmes de capitalisation, par opposition au régime de répartition qu'offrent les régimes de pensions organisés par les pouvoirs publics dans le cadre de la sécurité sociale, les normes minimales et les montants minimaux de cotisation au régime fixés par l'acte attaqué détermineront les prestations fournies et ainsi le calcul du

montant des pensions dont bénéficieront les membres du personnel concerné. Il conteste qu'il s'agisse dès lors d'un système de financement des pensions par la partie adverse, comme semble l'analyser l'auditeur rapporteur dans son rapport, alors qu'il constitue, à ses yeux, un système d'incitant financier destiné aux pouvoirs locaux, qui fixe des normes minimales que devront rencontrer les contrats d'assurance pension complémentaire conclus par ces autorités locales qui auront fait choix de bénéficier de cette prime régionale, et donc les prestations de pension complémentaire dont pourront bénéficier les membres du personnel contractuel de ces administrations. Il conteste également l'analyse de l'auditeur rapporteur qui propose de rejeter le moyen en considérant qu'on ne peut rattacher l'incitant régional que constitue l'acte attaqué à aucune des rubriques visées à l'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985, au motif qu'on ne trouverait pas, parmi celles-ci, de référence au mode de financement des pensions, mode auquel on ne pourrait d'ailleurs pas assimiler l'incitant régional « puisque ce dernier n'est pas versé directement à l'organisme de pension complémentaire mais bien au pouvoir local qui, s'étant plié aux conditions, le solliciterait ». Il fait au contraire valoir qu'au regard de l'arrêté royal du 29 août 1985, le dispositif que contient l'acte attaqué fixe manifestement : le champ d'application du régime qu'il organise, soit les pouvoirs locaux de la partie adverse (art. 5, 1°); les catégories d'ayants droits, soit le personnel contractuel de ces pouvoirs locaux (art. 5, 2°); le calcul du montant de la pension, dans la mesure où les normes qu'il fixe définissent les montant minimas à allouer au régime de pension complémentaire et donc les prestations à fournir (art. 5, 5°); ou encore les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation (art. 5, 7°). Il réitère l'idée que ce serait priver cet organe de négociation de la plupart de ses compétences et attributions s'il fallait en conclure qu'il ne convient plus de procéder à la négociation, en son sein, de dispositions générales ayant trait à la situation du personnel des pouvoirs locaux, voulues par la partie adverse, au gré de son pouvoir de tutelle et d'organisation des entités locales situées sur son territoire et dans le respect du principe de l'autonomie communale ou provinciale. Il souligne également l'importance de ces comités, dans le système des relations collectives propre aux pouvoirs publics locaux, et rappelle les exemples mentionnés dans la requête ou le mémoire en réplique, ainsi que d'autres, où ils ont eu l'occasion de s'illustrer. Il est d'avis que, si le Conseil d'État estime généralement que le « statut syndical » est un frein à la loi du changement et ne peut faire l'objet que d'une interprétation restrictive, il ne s'agit en l'occurrence pas de lire ledit statut de manière extensive, mais de l'appliquer dans sa plus stricte acception. Il estime que le mécanisme de négociation « en cascade » caractérise le modèle de concertation sociale dans la fonction publique locale, lequel se décline en trois temps : l'adoption d'un premier dispositif par la partie adverse, qui peut avoir des incidences sur la situation du personnel des administrations locales et doit être

négocié au sein d'une des sous-sections du « comité C »; la mise en œuvre de ce dispositif par une circulaire du ministre des Pouvoirs locaux aux autorités locales concernées, qui peuvent ou non décider de l'appliquer; enfin, la transposition de cette circulaire par l'autorité locale qui souhaite en bénéficier, dans son propre ordonnancement juridique, au gré d'une négociation au comité particulier de négociation constitué en son sein, et d'une décision adoptée par l'autorité locale compétente. Considérer que la négociation préalable au sein du « comité C » ne devrait plus avoir lieu pour l'adoption de ce type de normes irait, selon lui, à l'encontre de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution qui consacre un droit à la négociation collective, de l'article 27 de la Constitution qui consacre le principe de la liberté d'association et, partant, de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective qui y est lié, et reviendrait à placer la Belgique en infraction avec toutes les normes internationales auxquelles elle a adhéré, imposant aux états signataires de privilégier, dans leur ordonnancement interne, les mécanismes de concertation collective. Il se réfère ainsi aux articles 6 de la Charte sociale européenne, 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du Travail, 7 de la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du Travail, et à la Convention n° 154 de l'Organisation internationale du Travail.

V.2. Appréciation

L'article 2, § 1^{er}, 1°, alinéas 1^{er}, c), et 2, de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » est rédigé comme suit :

« Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1° les réglementations de base ayant trait :

[...] ;

c) au régime de pensions;

[...].

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

[...] ».

L'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985 « déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » est rédigé comme suit :

« Art. 5. Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au régime de pensions, les règles fixant :

- 1^o le champ d'application;
- 2^o les catégories d'ayants droit;
- 3^o l'âge de la retraite;
- 4^o les conditions d'ouverture du droit à la pension;
- 5^o le calcul du montant de la pension, y compris le revenu à prendre en considération, les tantièmes et les périodes à prendre en considération;
- 6^o la protection des pensions;
- 7^o les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon;
- 8^o le régime relatif aux accidents du travail, aux accidents sur le chemin du travail et aux maladies professionnelles ».

Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 ne peut trouver à s'appliquer en dehors du périmètre défini par l'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985, et que les « réglementations de base ayant trait au régime de pensions » se limitent aux règles portant sur les matières énoncées dans cet article. Il apparaît en outre que, lorsqu'elles doivent être appliquées, les procédures préalables de négociation et de concertation avec les organisations syndicales constituent des formalités substantielles et que, s'agissant d'un frein au jeu normal de la loi du changement qui gouverne l'action administrative, les dispositions qui les imposent ne peuvent faire l'objet d'une interprétation extensive.

En l'espèce, le Gouvernement wallon a décidé, en date du 24 mai 2018, de fixer le montant d'une prime régionale « à maximum 198,71 €/ETP, pour les années budgétaires 2019 à 2021, à destination de tous les pouvoirs locaux afin d'inciter ces derniers à mettre en place et/ou développer un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels ». La circulaire ministérielle du 29 juin 2018 relative à la « prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de pension pour les agents contractuels » a pour objet de mettre en œuvre le mécanisme de cette prime, en précisant la nature, les conditions d'octroi et l'imputation comptable de cet incitant régional. Celui-ci complète l'incitant fédéral établi par la loi du 30 mars 2018 en faveur des autorités locales de l'ensemble du pays, qui instaurent ou développent un régime de pensions complémentaires, en leur permettant, si elles ne nomment pas leur personnel contractuel et paient des cotisations de responsabilisation, de déduire de cette facture

de responsabilisation au moins 50 % du coût des primes payées pour financer un régime de pension complémentaire.

Il y a tout d'abord lieu de constater que, par son arrêt n° 113/2020 du 31 août 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation dirigé contre ladite loi du 30 mars 2018, qu'elle a jugée conforme aux règles répartitrices de compétences (voy. not. B.6 à B.14 et spéc. B.10.2 à B.12.2). Ensuite, le requérant ne démontre pas que le dispositif régional ainsi mis en place règle l'une ou plusieurs des matières visées à l'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985 qui ressortissent aux « réglementations de base ayant trait au régime de pensions ». Les différents chapitres qui composent la circulaire attaquée témoignent, en effet, de la portée limitée de ce texte qui se limite à prévoir les modalités d'octroi d'un incitant financier à l'attention des pouvoirs locaux, afin de les soutenir dans la mise en place et/ou le développement d'un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels. Ils concernent le « public cible », soit les pouvoirs locaux concernés par la prime et non ces agents contractuels (I), le « montant de la prime » (II), la « période couverte par la prime » (III), les « conditions d'octroi de la prime » (IV), le « suivi de la prime » (V) et son « inscription budgétaire » (VI). L'ensemble de ces mesures définissent les modalités d'octroi de cette prime, sans porter directement sur la définition du régime des contrats de pensions complémentaires susceptibles d'être conclus par ces autorités avec lesdits agents. Le caractère incitatif de la circulaire et de cet incitant tend, certes, à orienter les intentions des autorités locales quant aux conditions de mise en œuvre de ce régime de pensions, mais celles-ci demeurent libres de le déployer ou non et, si elles le décident, de demander à bénéficier de l'incitant fédéral et régional ou non, voire de ne solliciter que le premier de ces deux incitants. Ces dispositions n'ont donc pas d'effet suffisamment direct sur les contrats de pensions complémentaires susceptibles d'être conclus par ces autorités avec lesdits agents, pour pouvoir être qualifiées de « réglementations de base ayant trait au régime de pensions » comme l'affirme le requérant.

En particulier, ces mesures ne définissent pas le champ d'application ou la catégorie des ayants droit du régime de pensions complémentaires, ainsi que le prévoit l'article 5, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 29 août 1985. Comme relevé ci-dessus, le « public cible » repris au point I de la circulaire vise uniquement « l'ensemble des pouvoirs locaux en Région wallonne à l'exception : - des pouvoirs locaux de langue allemande de la Communauté germanophone; - des zones de police; des zones de secours », soit les communes, centres publics d'actions sociale, provinces, intercommunales, régies communales autonomes, régies provinciales autonomes et associations « chapitre XII ». Les agents contractuels de ces pouvoirs locaux sont nécessairement mentionnés comme les bénéficiaires du régime de pensions complémentaires que la circulaire entend promouvoir, mais ils

n'apparaissent pas comme les destinataires des incitants financiers régionaux qui en sont l'objet. Aucune disposition ne porte, par ailleurs, sur les ayants droit, qui ne peuvent être confondus avec les bénéficiaires directs desdites pensions complémentaires.

Quant au montant de celles-ci, c'est également à tort que le requérant soutient qu'il serait déterminé par le biais des mesures litigieuses, en ce qu'elles fixent un montant maximal de la prime régionale à 198,71 euros par travailleur (équivalent temps plein) et imposent aux pouvoirs locaux, pour l'obtenir, de « développer un régime de pension complémentaire égal ou considéré comme étant égal à minimum 1 %, 2 % et 3 % respectivement en 2019, 2020 et 2021 de la masse salariale contractuelle » (p. 3 de la circulaire ministérielle du 29 juin 2018). Si, de nouveau, il est inhérent à un tel mécanisme d'incitant financier de chercher à influencer le régime mis en place par les conditions qu'il impose, le « public cible » susvisé demeure libre de le concevoir différemment. Les dispositions attaquées n'ont pas pour objet direct de définir le montant desdites pensions complémentaires. Elles ne tendent pas davantage à déterminer les conditions d'ouverture des droits à l'obtention de ces pensions.

Il s'ensuit que les dispositions contenues dans la délibération du Gouvernement wallon du 24 mai 2018 et la circulaire ministérielle du 29 juin 2018 attaquées ne peuvent être qualifiées de « réglementations de base ayant trait au régime de pensions », au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 et de l'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985. Partant, leur adoption ne devait pas être précédée d'une négociation syndicale au sein du « comité C wallon ».

La circonstance que la partie adverse a adopté plusieurs circulaires, dans d'autres matières, en suivant le dispositif de négociation plus étendu du « statut syndical » ne modifie pas l'analyse qui précède. Il n'apparaît, en effet, pas que les exemples que mentionne le requérant seraient comparables au cas d'espèce. De plus, et en toute hypothèse, une telle pratique ne suffit pas à rendre ce dispositif applicable dans le cas présent. Enfin, les dispositions de droit constitutionnel ou conventionnel invoquées pour la première fois dans le dernier mémoire sont tardives et, partant, irrecevables.

Le moyen unique est non fondé. Partant, le requérant ne justifie pas de l'intérêt fonctionnel qu'il invoque. Le recours est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 30 octobre 2020, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux